

O principio de colaboración no Estado autonómico.

Os instrumentos de colaboración interadministrativa¹

Prof. Dr. de dereiro
administrativo,
Universidade da Coruña

Carlos I. Aymerich Cano

I. Autonomía e colaboración

1. *Introducción*

A organización territorial do Estado español, tal e como resulta do Bloque da Constitucionalidade (en diante, BC), aséntase –no aspecto relativo non á distribución de competencias entre os distintos suxeitos que integran o Estado composto, senón no que atinxe ó exercicio desas competencias–, nunha premissa básica que é, precisamente, a autonomía (art. 2 e 137 CE); vale dicir, o dereito de cada un dos entes dotados de autonomía a exercer libre e discrecionariamente as súas competencias, sen interferencias dos demais².

Este principio básico, sen embargo, pode ser matizado polo xogo concorrente doutros, como é no ámbito do exercicio –non

do repartimento– competencial o principio de colaboración³. Este principio non aparece expresamente recollido na CE de 1978 mais, segundo o TC español, trátase dun principio substancial ó propio modelo de Estado polo que a CE optou e que, polo tanto, non é preciso xustificar en preceptos concretos (Cfr., STC 18/1982, do 4 de maio).

2. O principio-deber de colaboración

A. Caracteres e fundamentación na xurisprudencia do TC español

A colaboración é, sempre segundo a xurisprudencia do TC español, un principio-deber que rexe as relacións entre o Estado e as CCAA, e que ten como fin o de “flexibilizar e previlas disfuncións derivadas do sistema de distribución de competencias”⁴, partindo da consideración de que cada un dos suxeitos do Estado composto forma parte dun todo e que, por conseguinte, o exercicio das competencias propias non pode ter lugar de forma illada e separada senón que, pola contra, “é aconsellable” tender cara ó establecemento de canles de relación entre as diferentes instancias⁵.

A xénese e a fundamentación deste principio xeral de colaboración é plenamente equiparable á da *Bundestreue* ou lealdade federal do federalismo alemán, tampouco afirmada expresamente na Lei Fundamental de Bonn de 1949 –por máis que contase xa con numerosos antecedentes directos tanto no II Reich como na República de Weimar– as influencias da cal son tamén igualmente evidentes, ata o punto de se ter importado, a partir da STC 96/1986, a terminoloxía da “lealdade” (mutua lealdade, lealdade recíproca, lealdade institucional, etc.). Mais estas semellanzas non rematan na terminoloxía, albiscándose nos propios caracteres e funcións do principio:

■ En canto á súa formulación, o principio –ou deber– de colaboración é un deber recíproco, de duplo sentido e que alcanza tanto ó Estado como ás CCAA⁶.

■ É un principio que afecta ó ámbito do exercicio⁷ de competencias concorrentes ou compartidas entre o Estado e as comunidades autónomas⁸ e de alcance fundamentalmente interadministrativo, é dicir, que preside as relacións entre os Executivos e as administracións correspondentes do Estado e máis das comunidades autónomas, sendo estraña á esta doutrina xurisprudencial –aínda que non desbotable a priori– a colaboración interlexislativa⁹.

■ Outra das cuestións recorrentes na elaboración xurisprudencial do principio é a dos seus límites: como sinala a STC 96/1986, do 10 de xullo, “é evidente que con base neste deber de recíproco apoio e mutua lealdade, non poden resultar ampliadas as competencias do Estado”¹⁰ ou, como con relación á coordinación indica unha xa consolidada xurisprudencia “a competencia de coordinación xeral presupón lóxicamente que hai algo que debe ser coordinado, isto é, presupón a existencia de competencias das comunidades en materia de Sanidade, competencias que o Estado, ó coordenalas, ten de respectar”¹¹.

Estes límites, en calquera caso, dependen da técnica en cada caso utilizada –de cooperación ou de coordinación– e máis tamén do alcance respectivo das competencias estatais e autonómicas na materia, sobre todo a partir da STC 104/1988, do 8 de xuño, na que se lle recoñecen ó Estado potestades coordinadoras sobre a actuación autonómica nunha materia determinada non só cando tal competencia lle veña expresamente atribuída polo BC –v.gr., nos art. 149.1.13, 15 ou 16 CE– senón tamén cando o Estado ostente sobre a mesma competencias lexislativas plenas (no caso concreto da sentenza, lexislación penitenciaria ex. art. 149.1.6 CE)¹².

■ Como dicíamos, o principio de colaboración é inherente á forma de organización territorial do Estado escollida pola CE. Neste sentido, fundaméntase basicamente en dous principios constitucionais interrelacionados, informadores desa organización territorial e mesmo, dun punto de vista máis xeral, da actuación dos poderes públicos. Estes son basicamente os principios de solidariedade (art. 2 e 138 CE) e eficacia e eficiencia na actuación dos poderes públicos (art. 31 e 103.1 CE).

Fundamentado na solidariedade, o principio de colaboración opera como parámetro de lexitimidade da actuación do Estado e das comunidades autónomas, engadido á mera titularidade da correspondente competencia.

Fundamentado na eficacia, o principio de colaboración produce como consecuencia a afirmación da necesidade constitucional de, no posible¹³, evitar administracións paralelas ou duplicidades inecesarias de servizos¹⁴, así como tamén de establecer fórmulas e canles de relación entre as diferentes administracións na medida en que tal principio de eficacia administrativa (art. 103.1 CE), se debe predicar non só de cada Administración senón “da enteira armazón dos servizos públicos”¹⁵.

B. Eficacia xurídica do deber de colaboración

Toda esta construción xurisprudencial adoece dun problema fundamental: ¿Ata que punto, e baixo que condicións, se pode afirma-la existencia de deberes xuridicamente sancionados derivados do principio ou deber xeral de colaboración recíproca?

Con moita frecuencia, tal principio aparece recollido cos caracteres dunha admonición moral máis que cos propios dun deber xurídico (“vontade de cooperación”, STC 95/1986; “sempre desexable cooperación”, STC 56/1986; “semella aconsellable que se busquen solucións de cooperación”, STC 77/1984, etc.). Cómpre pois baixar do “ceo dos conceptos” ó chan dos deberes xurídicos concretos e, a tal fin, diferenciar entre as que denominaremos faces positiva e negativa do principio de colaboración, é dicir, entre as dúas maneiras básicas en que este principio pode condicionar ou matiza-lo *status libertatis* orixinario das CCAA canto ó exercicio das súas propias competencias:

a. Desde un punto de vista negativo, actuando como límite, como parámetro de validez dos actos de exercicio competencial, engadido á simple posesión do título competencial correspondente. Esta vertente negativa do principio recóllese no art. 4.1.a) e b) LPAC en termos perfectamente coherentes cos afirmados na xurisprudencia constitucional e máis tamén, para o ámbito local, no art. 55 da LRBRL:

“As administracións públicas, no desenvolvemento da súa actividade e nas súas relacións recíprocas, deberán:

a) Respecta-lo exercicio lexítimo polas outras administracións das súas competencias.

b) Ponderar, no exercicio das súas competencias propias, a totalidade dos intereses públicos implicados e, en concreto, aqueles dos que a súa xestión estea encomendada ás outras administracións”.

Esta concreción legislativa do deber de lealdade constitucional ou de colaboración, ten o valor relativo que para o art. 55 LRBRL sinalara a STC 214/1989¹⁶. En calquera caso é un recordatorio, realizado nunha lei que regula cun alcance xeral o que ata entón non merecera –no ámbito das relacións entre o Estado e as comunidades autónomas– máis que recoñecementos sectoriais, ben en leis reguladoras dos distintos ámbitos da actuación administrativa¹⁷, ben nos RRDD de transferencias e traspasos.

Sen embargo, esta plasmación legislativa de determinadas manifestacións negativas do principio de colaboración ou de lealdade institucional, en nada modifica o limitadísimo da súa eficacia. Como ben se ve, é un concepto extremadamente xené-

rico e que, amais, en canto que excepción ó principio de autonomía, se ten que utilizar con extrema cautela á hora de declarar inconstitucional unha norma ou acto polo simple motivo de se ter dictado sen atender ós deberes de respecto e ponderación escolmados no art. 4.1 da LPAC. Desde o meu punto de vista, trátase dun instrumento de uso excepcional equiparable ó instituto do abuso de dereito regulado no título preliminar do C. civ.: este só actúa en casos de flagrante uso antisocial dun dereito por parte do seu titular; aquel cando, como acontece no caso analizado pola STC 46/1990, do 15 de marzo, unha CA –ou, no seu caso, o Estado ou unha entidade local– exerce as súas competencias de xeito notoriamente abusivo, obstaculizando ou impedindo de maneira desproporcionada e non razoable en atención ós fins procurados, o exercicio por parte doutra entidade das que lle corresponden.

E, con efecto, nesta STC 46/1990, o Alto Tribunal declarou que determinadas manobras lexislativas do Parlamento canario, que proxectaban adiar para a Comunidade Autónoma canaria a entrada en vigor da Lei estatal de augas, incorrían en ...

“... inconstitucionalidade porque o lexislador canario, por medio desta técnica lexislativa, infrinxiu o principio de submisión de tódolos poderes públicos á Constitución e ó resto do ordenamento xurídico (art. 9.1), tratou de impedi-la eficacia das disposicións normativas sobre a materia e infrinxiu o principio constitucional de seguridade xurídica (art. 9.3).

A vulneración da obriga de tódolos poderes públicos (incluídos naturalmente os autonómicos) de acataren a Constitución e o resto do ordenamento xurídico, que implica un deber de lealdade entre todos eles no exercicio das súas propias competencias de modo que non obstaculice o exercicio das alleas, efectuouna o lexislador canario pola vía de adiar *sine die* no tempo (e a través da promulgación de sucesivas leis de suspensión) a entrada en vigor dunha lei estatal, validamente promulgada e respecto da que este tribunal, ademais, declarou a súa plena conformidade coa nosa lei fundamental”¹⁸.

b. Deberes positivos de asistencia e relación interadministrativa baseados na colaboración.

No tocante á súa face positiva –en canto que fundamento de deberes concretos de relación e asistencia administrativa–, o principio de colaboración ten unha maior virtualidade que, neste caso si, se verá extraordinariamente reforzada pola formulación normativa que se realice deses deberes. Estes deberes poden clasificarse, en atención ó seu réxime xurídico, en dous grupos fundamentais:

b.1. Deberes positivos de información, asistencia e auxilio

interadministrativos. Con relación a eles, a xurisprudencia do TC detense principalmente no máis problemático, pola potencialidade erosiva que ten das competencias autonómicas, cal é o deber de información recíproca.

Así, a STC 103/1989, do 3 de xuño, que resolve os recursos de inconstitucionalidade que en contra da Lei estatal de pesca formularan a Xunta e o Parlamento galegos, sanciona a lexitimidade da previsión realizada nesa Lei de deberes de información, en canto que necesarios para a elaboración dos plans que, en exercicio da súa competencia de coordinación ex. art. 149.1.13 CE, lle correspondía elaborar ó Estado¹⁹, ó considerar que:

“Tampouco merece chata de inconstitucionalidade o deber de “informar” o Estado, por parte das comunidades autónomas, a efectos de “valora-lo cumprimento dos plans”. Unha previsión semellante (establecida con carácter xeral no art. 2 da Lei do proceso autonómico) responde adecuadamente ó principio xeral de cooperación inserido na nosa forma de organización territorial do Estado (STC 186/1988, fundamento xurídico 7º, entre outras moitas) e xustifícase aquí, ademais, en atención ás esixencias de coordinación na planificación que a lei preveu”²⁰.

Complétase este tratamento xurisprudencial dos deberes de información e, máis en xeral de asistencia, coa advertencia de que estes non poden derivar en controis ilexítimos da actividade das CCAA ou, no seu caso, dos EELL, nin supor atrancos ó exercicio autónomo das competencias que a estes entes lles correspondan, tal e como establecen as STC 53/1988, 104/1988 ou 152/1988.

Polo que atinxe ós deberes recíprocos de asistencia e auxilio interadministrativos, a STC 214/1989, do 21 de decembro –para o ámbito local–, ratifica a constitucionalidade da previsión en leis estatais destas manifestacións concretas do principio de colaboración. Fronte á pretensión anulatoria da Generalitat de Cataluña contra ó art. 55.a) LRBRL por considerala como unha norma interpretativa da Constitución, considera o Alto Tribunal que:

“O feito de que a LRBRL integre semellantes previsións poderá merecer xuízos ben diversos, dado que non deixan de ser superfluas, ó estableceren uns mandatos que, mesmo non previstos, seguirían a ser igualmente efectivos. Mais, en todo caso, aínda a pesar desa constatación, a súa previsión non advoca á pretendida inconstitucionalidade, precisamente porque non venñen a integrar nin a completar previsión constitucional ningunha, senón a reiterar unhas esixencias consubstanciais ó propio exercicio polo Estado, as comunidades autónomas e as

entidades locais das competencias que, conforme co bloque da constitucionalidade lle corresponden”.

O ordenamento autonómico español conta xa cunha certa tradición en canto á regulación destes deberes, comezada nos RRDD de transferencias e trasposos, continuada coa LPRA de 1983, articulada organicamente a través da Lei 17/1983, de delegados do Goberno nas comunidades autónomas, estendida ó ámbito local pola LRBRL e completada no art. 4.1.c), d) e e) da LPAC²¹.

Sen embargo, e fronte á normativa anterior, a LPAC introduce dúas novidades fundamentais:

■ Dunha banda, a extensión deste deber xeral de auxilio interadministrativo, para máis alá do simple deber de información²², á prestación da asistencia activa que as demais administracións precisen para o exercicio das súas competencias e máis á cooperación para a execución de actos doutras administracións fóra do seu ámbito de competencias²³.

Este alongamento do deber de auxilio interadministrativo, vén configuralo en termos moi semellantes ós do auxilio xudicial regulado na LAC e, con carácter máis xeral, na LOPX de 1985, que dispón no seu art. 273 que “os xuíces e tribunais cooperarán e se auxiliarán entre si no exercicio da función xurisdiccional”.

■ En segundo lugar, a LPAC introduce como novidade o mecanismo do requirimento como instrumento para o cumprimento normal do deber xeral de auxilio interadministrativo, nas alíneas 2 e 3 do art. 4:

2. “Para os efectos do disposto nas letras c) e d) da alínea anterior, as administracións públicas poderán solicitar cantos datos, documentos ou medios probatorios estean a disposición do ente ó que se dirixa a solicitude. Poderán tamén solicitar asistencia para a execución das súas competencias”.

3. “A asistencia só se poderá negar cando o ente do que se solicita non estea facultado para prestala ou cando, de facelo, lles causase un prexuízo grave ós seus intereses ou ó cumprimento das súas funcións. A negativa a prestar asistencia comunicaráselle motivadamente á Administración solicitante”.

Con relación a esta alínea 3^a, preséntase o problema dos límites do deber de auxilio: é claro que a lei recolle un deber xeral de auxilio interadministrativo de base constitucional, de xeito que as excepcións ó mesmo teñen que interpretarse restrictivamente. Con todo, a LPAC perdeu a posibilidade de fixar, con carácter exemplificativo, e tal como fai a Lei de procedemento administrativo da RFA de 1976²⁴, os supostos máis típicos nos que a negativa a ese deber estivese xustificada, establecendo sim-

plemente unha cláusula xeral –“prexuízo grave ós seus intereses ou ó cumprimento das súas funcións”–, xunto con outra escusa que nin facía falla reproducir por derivar das regras xerais da competencia administrativa. Xa que logo, e por máis que as escusas ó deber de auxilio previstas na lei teñen carácter taxado e son polo tanto de interpretación restritiva, cómpre encher de sentido a citada cláusula xeral coa indicación dos supostos que se poidan predicir como máis comúns:

■ Cando o cumprimento do requirimento de auxilio conleve unha carga económica extraordinaria. Neste punto, unha emenda do grupo popular apoiada por outros grupos parlamentarios durante a tramitación do proxecto de LPAC –que ía no sentido de que “cando a colaboración ou asistencia a prestar por unha Administración a outra traia custos, poderanse pór estes de manifesto de forma documentada, e solicitarase a asunción dos mesmos pola Administración demandante da devandita colaboración ou asistencia”–, foi rexeitada pola maioría que, diferenciando entre o que son custos do deber xenérico de auxilio e custos que se deriven de deberes máis específicos, considerou que estes últimos poden ser base para fundala negativa nun “prexuízo económico grave”. Neste caso, e dentro das relacións normais de cooperación entre o ente requirido e o requirinte, poderase abrir un proceso de negociación a través do cal o primeiro poderá condicionalo auxilio á asunción polo segundo dos custos que o mesmo envolva.

■ Tamén cabe aventurar que de choca-lo requirimento de auxilio co deber de segredo informático establecido no art. 10 da Lei 5/1992, do 29 de outubro²⁵ de regulación do tratamento informatizado de datos de carácter persoal, a solicitude de auxilio non pode, senón que mesmo debe, ser denegada, con base, hai que entender, na primeira das escusas do art. 4.3^a LPAC: non esta-lo órgano facultado para prestala.

b.2. Ben máis difícil de artellar xuridicamente se nos presenta o outro dos “deberes” que podemos derivar da que denominamos face positiva do principio de colaboración: o deber de establecer canles de relación entre as diferentes instancias que integran o Estado composto.

Neste campo, o carácter admonitorio que presentan normalmente os pronunciamentos xurisprudenciais acerca da colaboración chega ó seu grao máximo. Xa non se trata de afirmar uns deberes mínimos de convivencia –como poden se-los de auxilio ou información recíprocos– senón de dar un paso máis:

que o exercicio das respectivas competencias se faga en réxime de concertación e participación.

O TC establece neste eido unha orientación xeral de escasa virtualidade xurídica. Nos casos de concorrencia competencial, o que acontece é que as instancias competentes,

“... entran nun marco necesario de cooperación e colaboración, en canto que se orientan a unha acción conxunta, na que non deben mingunarse nin a competencia da comunidade sobre a materia subvencionada nin a que o Estado ten para asegurar-la unidade da política económica, así como a efectiva consecución dos obxectivos procurados nos programas ós que se asignan as subvencións”²⁶.

O establecemento e alcance do tal “marco de necesaria cooperación”, depende en calquera caso da vontade das instancias implicadas ou, subsidiariamente, e só cando exista unha atribución expresa no BC dunha competencia de coordinación, do poder que o ente superior teña para impórllle unilateralmente certos límites ó exercicio competencial que realicen os inferiores (máis nese caso, na nosa opinión, non estaremos propriamente diante dun suposto de cooperación). Mesmo, normalmente, estes chamados teñen un destinatario preciso –o Estado–, e utilízanse para CCAA pola restrición do seu ámbito competencial que resulta da xenerosidade coa que o TC interpreta os seus títulos competenciais: ben recoñecéndolle competencias con dubidosa base constitucional²⁷, ben afirmando un poder de gasto estatal non exactamente cinguido ás súas competencias materiais²⁸, ou ben, máis en xeral, alí onde se producen supostos de concorrencia imperfecta entre unha competencia exclusiva dunha comunidade autónoma –agricultura, gandería– e unha competencia estatal básica de carácter horizontal –normalmente, a que titula ex. art. 149.1.13 CE–, casos nos que a competencia autonómica adoita saír enfeblecida²⁹.

II.

Os instrumentos de colaboración

1. Cooperación e coordinación

Antes de entrarmos no exame concreto dos instrumentos funcionais e orgánicos máis importantes a través dos que se realiza a colaboración entre o Estado e as CCAA, cómpre realizar unhas obrigadamente amplas precisións terminolóxicas e conceptuais, precisións inescusables por canto ás veces o TC utiliza indistintamente os termos cooperación, colaboración e coor-

denación para se referir á mesma cousa –o que nos, en puridade, denominaremos principio ou deber de colaboración–, aumentando a confusión o feito de que noutras ocasións, en cambio, diferencia entre cooperación e coordinación, ó consideralas como técnicas distintas.

■ Na linguaxe do TC, colaboración e cooperación utilízanse indistintamente. Mais, aínda así, podemos realizar unha distinción: a que vai do principio (colaboración) a unha das técnicas posibles a través das que ese principio se pode facer efectivo (a cooperación).

■ No tocante á coordinación, por máis que tamén ás veces o TC utiliza o termo como sinónimo de cooperación ou de colaboración, o certo é que as máis recentes sentencias do TC teñen establecido claramente os caracteres distintivos da coordinación –en canto que técnica de relación interadministrativa³⁰– fronte ás técnicas de cooperación. En palabras da STC 214/1989,

“... se ben tanto unhas como outras técnicas –coordinación e cooperación– se orientan a flexibilizar e a previr disfuncións derivadas do propio sistema de distribución de competencias, aínda que sen alteraren en ningún dos casos a súa titularidade e o exercicio das competencias propias dos entes en relación, o certo é que as consecuencias e os efectos dunhas e doutras non son equiparables: a voluntariedade no caso da cooperación, fronte á imposición no da coordinación, xa que toda coordinación envolve un certo poder de dirección, consecuencia da posición de superioridade na que se encontra o que coordina fronte ó coordinado (...) o que explica e xustifica que, desde o punto de vista competencial, distintas sexan as posibilidades de poñer en marcha unhas e outras fórmulas” (f.x. 20.f).

Eis polo tanto as diferencias fundamentais entre cooperación e coordinación, en canto que técnicas a través das que se fai efectivo o principio ou deber de colaboración. Sendo os obxectivos procurados os mesmos, por canto que ambas son técnicas de realización dos deberes derivados do principio de colaboración, a diferenza radica no xeito en que os tales fins se poden acadar: por medio dunha actuación voluntariamente concertada, no caso da cooperación ou, no da coordinación, a través, en último extremo, dun poder de imposición unilateral.

2. *A regulación dos instrumentos de cooperación*

Como consecuencia do anterior, do carácter esencialmente negocial ou voluntario da cooperación, é posible que as concretas técnicas cooperativas se activen sen necesidade dunha

competencia concreta de cooperación atribuída a un ente. Os exemplos na experiencia do Estado autonómico son demostrativos desta afirmación: a proliferación de convenios entre o Estado e as CCAA sen existir ningunha previsión constitucional e, ata a LPAC, tampouco legal respecto disto.

Neste mesmo sentido maniféstase tamén, como acabamos de ver, a xurisprudencia do TC, para a cal, e fronte ó que acontece coa coordinación, ó non supo-la cooperación un límite ó exercicio das competencias dos entes en relación, non ten porque vir amparada nunha expresa atribución competencial.

Sen embargo a tendencia seguida noutros estados descentralizados, e nidiamente observable tamén no Estado español, vai no sentido da institucionalización dos medios ou instrumentos de cooperación que, nun primeiro momento tiñan a súa única base e fonte de regulación no acordo das partes. O avance deste proceso de institucionalización a través da súa regulación normativa, levanta unha nova cuestión: a de cal sexa a instancia competente para o establecemento dos tipos normativos a través dos que se ha de desenvolver-la cooperación interadministrativa.

A resposta que o TC ofrece é rotunda e reitérase xa desde a STC 76/1983, do 5 de agosto: o establecemento do sistema básico de relacións interadministrativas, forma parte da materia "bases do réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común" do art. 149.1º.18 CE, e entra por tanto dentro das competencias do Estado. Sirva como testemuño o seguinte parágrafo tirado do f.x. 18º da xa citada STC 76/1983:

"Polo que respecta ás normas relativas ás comunidades pluriprovinciais, pode encontrarse no art. 149.1º.18ª da Constitución a habilitación que lle permite ó lexislador (...) establecer as bases do rexime xurídico das administracións públicas, e dentro da dita competencia ha de entenderse comprendida a regulación das relacións entre as distintas administracións e, por ende, das bases a que se haberá de axustar a coordinación entre estas así como as transferencias ou delegacións de funcións administrativas a prol das deputacións provinciais".

Contodo, a regulación de instrumentos de cooperación –ben na lexislación sectorial, ben con alcance xeral– pouca eficacia vai ter máis cá dun rexime supletorio que se aplicará alí onde non chegue a vontade das partes e sempre que estas non o exclúsen expresa ou implicitamente³¹, fóra de lembrar determinados principios que operan con independencia de estaren ou non expresamente formulados nunha norma positiva (principio de indispoñibilidade das competencias, etc.).

3. *Técnicas funcionais: os convenios de colaboración*

A. *Introdución*

No sistema autonómico instaurado pola CE de 1978, dificilmente podería negarse que os convenios de colaboración se converteron no principal instrumento de relación entre o Estado, as CCAA e, bastantes veces, tamén os EELL. As razóns desta frecuencia dos instrumentos negociais de relación atópanse non só en fenómenos referibles á case totalidade das administracións modernas –a súa preferencia polas formas moles de intervención, a súa cada vez maior vocación arbitral e de composición de intereses–, senón tamén a circunstancias endémicas do ordenamento español no cal, a inexistencia de instancias estables de encontro entre o Estado e as CCAA asimilables ás segundas cámaras ou consellos dos Estado federais e, máis en xeral, a deficiente previsión de instrumentos de relación no bloque da constitucionalidade, obriga a que as relacións entre os diferentes suxeitos que integran o Estado composto se teñan que basear no acordo, fundamento que explica tamén a bilateralidade que caracteriza estas relacións, sen embargo, progresivamente superada a través dos convenios de subscripción xeneralizada.

Paradoxicamente, esta importancia real dos mecanismos convencionais de relación entre o Estado e as CCAA é inversamente proporcional á súa regulación constitucional ou estatutaria: non hai unha soa norma que se refira a eles, silencio constitucional e estatutario que é máis rechamante, se cadra, de atendermos á regulación que dos convenios entre CCAA recolle a alínea 2ª do art. 145 CE, previsión reiterada despois nos diferentes estatutos, convenios estes que non se caracterizan precisamente pola súa frecuencia³².

Este silencio constitucional, mesmo sendo habitual noutros sistemas de descentralización política non deixa de presentar problemas: a inexistencia dun rexime xurídico preciso para estes convenios –se reparamos na dificultade de cualificalos sen máis como contratos públicos, a non ser que este concepto se interprete de xeito amplísimo e, por iso, sen produci-lo efecto de determina-la aplicación ós mesmos dun rexime xurídico preciso–; como consecuencia do anterior, as dificultades que presenta a súa esixibilidade, problema que se ben é común a tódalas técnicas de cooperación, se presenta no eido dos convenios con especial agudeza; en fin, os problemas derivados da resistencia ó control e mesmo ó coñecemento público dunhas prácticas nas que –sorpresivamente e en contra do que acontece nos convenios horizontais entre CCAA– a primacia dos gobernos e a con-

seguinte ausencia de control parlamentario é case total, a non ser que realmente se considere como control o acto de aprobación dos orzamentos nos que se conteñan partidas para o financiamento das actividades ou programas acordados ou a simple comunicación ó Senado prevista no art. 8.2ª da LPAC.

B. *Natureza xurídica dos convenios interadministrativos*

De atendermos á literatura dedicada á cuestión da natureza xurídica dos convenios interadministrativos, os puntos de acordo doutrinal pódense resumir no seguinte: que baixo a denominación xenérica de convenios, concertos ou acordos interadministrativos, se agacha en realidade un mesto e heteroxéneo conxunto de figuras que –singularizadas polo seu obxecto, finalidade, por envolveren ou non compromisos financeiros, pola posición que no mesmo adoptan as partes, etc.– dificilmente se poden reducir á unidade, “substantivando” a denominación de convenio, acordo ou concerto para crear con ela unha nova categoría xurídica quen de determinar unha natureza xurídica común e, en consecuencia, un único réxime xurídico aplicable. Precisamente, esta heteroxeneidade suporá unha pluralidade de naturezas e de réximes xurídicos.

Podemos, en calquera caso, afirma-la natureza contractual dos convenios de colaboración, concibindo o termo contrato en sentido lato como mero acordo de vontades. Mais esta definición xenérica emprázanos a determinar diante de que caste de contratos estamos. Semella claro que non nos atopamos diante de contratos administrativos, e non só pola tallante exclusión que deles realiza o art. 3.1.c LCAP do seu ámbito de aplicación, senón tamén por evidentes razóns dogmáticas derivadas do propio concepto do contrato administrativo como unha relación de subordinación, que no caso español se agrava como consecuencia das prerrogativas que nestes contratos lle concede a lei á Administración, incompatible coa autonomía de dous entes públicos que se concertan dende unha posición de igualdade. No caso dos convenios interadministrativos, a relación non é de subordinación senón de coordinación ou, pola mellor comprensión, de cooperación.

De calquera xeito, esta natureza contractual dos convenios, de tódolos convenios, ten que ser matizada nun duplo sentido: dunha banda, atendendo á existencia dos denominados “convenios normativos”, nos que a natureza contractual deixa paso á caracterización do convenio como norma obxectiva, e pola outra, pola existencia, comunmente admitida pola doutrina, de convenios que non teñen carácter xurídico por expresaren simples declaracións de intencións, sen contido obrigacional.

|| Con relación á pretendida categoría dos “convenios normativos”, entendemos que no ordenamento das relacións interadministrativas entre o Estado e as CCAA non procede a consideración dos convenios como fontes autónomas de dereito obxectivo. A inexistencia neste ámbito das relacións de colaboración dun artigo que, como o 96.1^a CE para o caso dos tratados internacionais, afirme o carácter normativo dos convenios, leva obrigadamente a concluír que estes, en canto contratos ou pactos, se han de limitar a aplica-lo dereito obxectivo, sen podelo crear. A anterior afirmación deriva, ademais, da análise dunha cláusula que moitos destes convenios de colaboración entre o Estado e as CCAA adoitán incluír:

“En calquera momento o convenio poderá ser revisado de mutuo acordo a instancia de calquera das partes e, en todo caso, para adaptalo ás modificacións lexislativas que lle afecten”³³.

Esta cláusula –e entendendo por modificacións lexislativas, para estes efectos non só as legais, senón tamén as regulamentarias, porque, e referíndonos ás relacións entre o Estado e as CCAA é o principio de competencia e non de xerarquía o rector das mesma– non indica máis que, sendo os convenios acordos ou contratos de coordinación que han ser, segundo reiterada xurisprudencia constitucional, respectuosos coa orde constitucional e estatutaria de competencias e máis tamén, como calquera resolución ou contrato, do ordenamento xurídico vixente, pois, diciamos, de estableceren estes convenios a ordenación do exercicio mancomunado de competencias de xeito contrario ó disposto por normas posteriores a el, a situación do contrato sería a equivalente á producida no suposto de ter algunha das partes instado a súa resolución, pois que esa norma contraditoria co contido do contrato emanada por algunha delas, manifesta precisamente unha vontade contraria ó exercicio das súas competencias na forma que resulta do acordo³⁴.

En todo caso, os convenios poden ter en determinados supostos certa relevancia, que non natureza, normativa. Deste xeito:

|| É perfectamente admisible que o convenio conteña o compromiso de dous entes públicos de aprobaren no seu ordenamento interno como norma o texto pactado nun convenio. Mais, neste suposto é claro que de tal acordo non poden derivar obrigas xurídicas³⁵, senón que será un simple compromiso político.

|| E, en segundo lugar, é tamén perfectamente admisible que o convenio teña forza normativa mercé á remisión dunha

norma. Tal acontecía no eido subvencional co art. 17 da Lei 39/1992, do 29 de decembro, de orzamentos xerais do Estado para 1993, conforme ó cal:

“Os créditos destinados ó financiamento de sectores, servizos, actividades ou materias naquelas CCAA que teñan asumidas competencias de execución respecto disto e que non fosen obxecto de transferencia directa en virtude da presente lei, terán que territorializarse inmediatamente, por medio de normas ou convenios de colaboración³⁶, que incorporarán criterios obxectivos de distribución e, no seu caso, fixarán as condicións de outorgamento das subvencións”.

No caso dexergado por este artigo, de se distribuíren territorialmente as subvencións por medio de convenios, estes serían, conforme coa teoría da “fisión da norma”, elementos normativos “xebrados”, conforme coa exitosa expresión de Meilán³⁷.

C. Réxime xurídico dos convenios interadministrativos

Na exposición e análise do rexime xurídico aplicable ós convenios interadministrativos de colaboración, cómpre diferenciar dous plans: o plan externo, dentro do que se incluírán as cuestións relativas ó obxecto e eficacia dos convenios, e o interno, referido ó proceso de formación da vontade negocial en cada un dos entes asinantes. É deste xeito que, convencionalmente, falaremos de réxime externo e réxime interno.

c.1. Réxime externo.

O silencio constitucional relativo ós convenios de colaboración entre o Estado e as CCAA, non o hai que interpretar, xa dixemos, como unha prohibición dos mesmos, senón como unha admisión implícita da figura, como consecuencia da personalidade xurídica e da capacidade negocial dos entes públicos territoriais.

Sen embargo, esta admisión constitucional dos convenios dentro do marco xeral das relacións de colaboración entre os diferentes entes que integran o Estado non determina, loxicamente, a inexistencia de límites e condicionamentos á súa lexitimidade constitucional que, tirados da xurisprudencia do TC español, exporemos a continuación:

■ Principio de indispoñibilidade das competencias. Os convenios teñen que respecta-la orde constitucional e estatutaria de distribución de competencias, segundo unha xa longa tradición xurisprudencial de afirmación do principio de indispoñibilidade das competencias. Esta esixencia xeral concrétase, á súa vez, nunha serie de presupostos de lexitimidade dos convenios de colaboración entre o Estado e as CCAA:

■ Que os entes que subscriban os convenios o fagan no exercicio das súas competencias, conforme co principio xeral recoñecido no art. 12.1^a e 62.1^a.b) LPAC, recollido no ámbito da contratación pública no art. 12 LCAP. Noutro caso, e como consecuencia do art. 62.1^a.b) LPAC, o convenio será nulo de pleno dereito.

■ En relación co anterior, o obxecto dos convenios de colaboración vén condicionado polo principio de indispoñibilidade das competencias, nos termos en que este se afirma no art. 8.1^a LPAC:

“Os convenios de conferencia sectorial e mailos de colaboración, en ningún caso supoñen renuncia das competencias propias das administracións que interveñen”.

Este principio de irrenunciabilidade das competencias proxecciona dúbidas acerca da constitucionalidade de determinados convenios: así, aqueles que supoñan unha transferencia de competencias, ben do Estado ás CCAA, ben das CCAA ó Estado. No primeiro caso (transferencia do Estado ás CCAA), a existencia dunha vía expresamente dexergada para este fin polo art. 150.1^a e 2^a CE, procedementos de transferencia que establece importantes garantías formais –reserva de lei– e materiais –mecanismos de control– para estas transferencias, supón que as transferencias realizadas por vía de convenios non só sexan ilexítimas por afectar ó principio de indispoñibilidade das competencias, senón tamén, e como apunta Alberti Rovira, por fraude de lei constitucional.

Polo que atinxe á transferencia de competencias das CCAA ó Estado, neste caso si que hai que interpreta-lo silencio constitucional respecto disto como unha prohibición³⁸.

Estas rigorosas limitacións que para o obxecto dos convenios de colaboración derivan do principio de indispoñibilidade das competencias, poderían matizarse de acollérmo-la distinción entre titularidade e exercicio das mesmas. En certo modo, esta diferenciación fundaméntase no propio principio de autonomía: se os entes públicos son libres para decidir como exercer as súas competencias, pola mesma poden lexitimamente decidir exercelas de acordo cos demais³⁹.

Esta diferenciación podémola considerar asumida polo TC, a partir da STC 71/1983, do 29 de xullo⁴⁰, na que o Alto tribunal considera que o convenio asinado entre a Generalitat catalana e o Icona polo que a primeira –que ostenta a competencia executiva en materia de montes e zonas de montaña– lle cede temporalmente ó organismo estatal a xestión dos montes declarados de utilidade pública. Considera o TC, en primeiro lugar, que o citado convenio

“é irrelevante para determina-lo ordenamento competente no material, que é o único que lle corresponde a este Tribunal”⁴¹, determinación que o Alto Tribunal efectúa,

“con independencia do organismo ó cal se lle atribúa o seu exercicio, a determinación do cal non lle corresponde a este Tribunal”⁴².

Deste xeito, a sentenza non exclúe a eficacia xurídica do convenio de colaboración:

“A sentenza debe limitarse a determina-la titularidade da competencia atendendo ó establecido na Constitución e no Estatuto de Autonomía de Cataluña, sen que tal afecte, naturalmente, á situación previamente existente en virtude do convenio”⁴³.

■ **Voluntariedade do convenio.** En segundo lugar, e xa que o convenio é manifestación da cooperación interadministrativa, ten de ser voluntario. É dicir, que a súa sinatura non se pode configurar como condición necesaria para o exercicio de competencias que estatutariamente lles correspondan ás CCAA, nomeadamente se se trata de competencias exclusivas. No ámbito das axudas estatais en materias de competencia das CCAA, o TC ten afirmado con frecuencia esta esixencia⁴⁴, se ben establecendo unha gradación dos condicionamentos que ó exercicio da competencia autonómica pode o Estado introducir por vía de convenios, en función do carácter exclusivo ou compartido da competencia que as CCAA titulen sobre as materias nas que as axudas se establezan⁴⁵.

■ **Outras limitacións ó obxecto dos convenios.** Dentro destas hai que considerar que, malia o silencio constitucional e xurisprudencial neste punto, os convenios non poden regular as materias reservadas á lei.

Esta limitación foi advertida pola doutrina alemá para os convenios entre os *Länder* e a federación, e deriva da propia natureza dos convenios: se estes son acordos realizados entre os executivos respectivos –o art. 6.1^a LPAC refírese directamente ó “Goberno da Nación” e ós “Gobernos das CCAA”– estes non poden ser competentes para afectar por medio de convenios o que non poden regular regulamentariamente. Xa que logo, e no caso español, esta limitación se pode entender contida no art. 6.1^a LPAC, de acordo co cal:

“O Goberno da nación e os gobernos das CCAA poderán realizar convenios de colaboración entre eles, no ámbito das súas respectivas competencias”.

Expostos deste xeito os límites que o ordenamento español impón para a lexitimidade dos convenios de colaboración en-

tre o Estado e as CCAA, cómpre agora analiza-la regulación que respecto disto contén a LPAC nos seus art. 6 a 8.

O art. 6 LPAC realiza unha sanción legal da admisibilidade dos convenios de colaboración entre o Estado e as CCAA que, en canto concreción legislativa dunha das manifestacións do principio de colaboración, ten o alcance sinalado respecto doutras que o lexislador no mesmo Título I realiza. Esta admisión xeral da figura, realízase na alínea 1ª deste art. 6 xa transcrita.

Este art. 6.1ª LPAC presenta só un problema: nin sempre, como demostra a praxe destes últimos anos, os convenios se realizan entre os respectivos gobernos estatal e autonómicos, senón que o corrente é incluso que as partes no mesmo sexan departamentos destes ou, tamén, organismos autónomos dependentes deles. Xa que logo, a referencia ós gobernos deste art. 6 ten que interpretarse, desde o noso punto de vista, como referida ás administracións en xeral⁴⁶.

O art. 6.2ª LPAC indica, pola súa banda, un contido mínimo dos convenios que, na nosa idea, ten un carácter potestativo, e coincide esencialmente co determinado, para o ámbito interno da Administración do Estado, polo Acordo do Consello de Ministros de 2 de marzo de 1990. Estes requisitos formais recollidos no art. 6.2ª, por máis que non fagan senón expresar desde o punto de vista formal esixencias que, como dixemos anteriormente, afectan á propia lexitimidade do convenio, non se poden considerar como presupostos de validez do mesmo, atendendo a unha serie de argumentos que consideramos decisivos:

■ O carácter potestativo da norma, claramente indicado polo “cando así proceda”.

■ Que a non observación destas esixencias formais non queire dicir que os requisitos materiais que expresan non se cumpren (v.gr., que non se indique a competencia coa que cada Administración actúa como reclama a letra b) do art. 6.2ª LPAC, non queire dicir que non teñan competencia para asinalo convenio).

En fin, estes requisitos que, “cando así proceda”, deberán especifica-los convenios segundo o art. 6.2ª LPAC son os seguintes:

a) Os órganos que realizan o convenio e a capacidade xurídica coa que actúe cada unha das partes.

b) A competencia que exerce cada Administración.

c) O seu financiamento.

d) As actuacións que se acorde desenvolver para o seu cumprimento.

e) A necesidade ou non de establecer unha organización para a súa xestión.

f) O prazo de vixencia, o que non impedirá a súa prórroga se así o acordasen as partes.

g) A extinción por causa distinta á prevista na alínea anterior, así como a forma de termina-las actuacións en curso para o suposto de extinción”.

O art. 6.3^a LPAC, pola súa banda recolle tamén unha práctica común nas relacións convencionais entre o Estado e as CCAA:

“cando se cree un órgano mixto de vixilancia e control, este resolverá os problemas de interpretación e cumprimento que se poidan presentar respecto dos convenios de colaboración”⁴⁷.

Á parte dos convenios de colaboración “comúns”, a LPAC prevé ademais dúas especies de convenios que participan da mesma natureza que a sinalada para os de colaboración.

■ Os “convenios de conferencia sectorial”, regulados no art. 5^a LPAC, e que presentan como única particularidade o feito de seren produto da formalización dos acordos dunha conferencia sectorial e seren, polo tanto, de carácter esencialmente multilateral (art. 5.3^a LPAC)⁴⁸.

■ Convenios que creen un consorcio. Como sinala Jiménez Blanco⁴⁹, o art. 7 LPAC supón o recoñecemento ó máximo nivel normativo do que a realidade das cousas viña xa impondo nas relacións de colaboración entre o Estado e as CCAA: a configuración do consorcio como un instrumento xeral para o exercicio mancomunado de competencias administrativas e non simplemente como unha figura privativa do réxime local. Esta “deslocalización” dos consorcios, podería bater co principio de indisponibilidade das competencias ó envolve-lo exercicio de competencias propias por medio de órganos de composición mixta e con funcións executivas e de xestión. Para salvar esta contradición, haberá que apelar unha vez máis á distinción entre titularidade das competencias e exercicio das mesmas, plenamente aplicable ós consorcios pola súa vinculación cos convenios que establece a propia LPAC.

Con efecto, segundo o art. 7.1^a LPAC,

“Cando a xestión dun convenio faga necesario crear unha organización común, esta adoptará a forma de consorcio dotado de personalidade xurídica”.

Xa que logo, o evidente condicionamento que para o exercicio da súa competencia por parte dos entes consorciados determina o convenio que crea o consorcio, cesará cando remate a vixencia do convenio, ben polo decurso do prazo de tempo nel establecido sen se prorrogar aquela, ben por denuncia ou

retirada unilateral dalgunha das partes. Neste caso, os entes asinantes recuperan plenamente o exercicio individual das súas competencias.

O resto da regulación contida no art. 7 LPAC, establece un rexime xurídico embrionario destes consorcios, que en definitiva se resolve cunha remisión ó que dispoñan os seus respectivos Estatutos:

“2^a. Os Estatutos do consorcio determinarán a fin do mesmo, así como as particularidades do seu réxime orgánico, funcional e financeiro.

3^a. Os órganos de decisión estarán integrados por representantes de tódalas entidades consorciadas, na proporción que se fixe nos estatutos respectivos.

4^a. Para a xestión dos servizos que se lle encomendan poderanse utilizar calquera das formas previstas na lexislación aplicable as administracións consorciadas”.

Pola súa banda, o art. 8.2^a LPAC, referido á eficacia dos convenios, establece, como xa dixemos, que os convenios de conferencia sectorial e os de colaboración realizados, obrigarán as administracións que interveñan dende o momento da súa sinatura, a non ser que neles se estableza outra cousa. Batemos así cun dos problemas que máis dificultades presentan no réxime xurídico dos convenios interadministrativos: o da súa eficacia e, principalmente, o da posibilidade de esixir xudicialmente o seu cumprimento.

Neste sentido, da xurisprudencia constitucional non podemos tirar maiores conclusións acerca da obrigatoriedade dos convenios, é dicir, acerca de se son meros acordos políticos ou se teñen un verdadeiro contido xurídico quen de fundar unha pretensión. Os datos para responder a esta cuestión, resposta que atendendo á diversidade de convenios existentes non será única, podémoslos sintetizar nos seguintes:

■ O carácter contractual dos convenios de colaboración na medida en que, como xa concluímos, expresan un pacto ou acordo. Desbotado que sexan contratos administrativos, conforme co art. 3.1.c LCAP, cómpre sen embargo termos en conta o que dispón o art. 3.2 do mesmo corpo legal:

“Os supostos dexergados na alínea anterior regularanse polas súas normas especiais, aplicándose os principios desta lei para resolver dúbidas e lagoas que se puidesen presentar”.

Esta remisión, en calquera caso, non resolve grande cousa ó ter como base contratos que se deben realizar con particulares. Xa dixemos que as prescricións relativas ás prerrogativas da Administración, capacidade para contratar coa Administración, etc.,

non son realmente aplicables ós convenios interadministrativos. Pola mesma, tampouco o serán as normas relativas ós órganos administrativos competentes para contratar, por canto esta é unha regulación que, polo que atinxe á Administración do Estado xa se acha, como veremos, contida no Acordo de 2 de marzo de 1990 e polo que atinxe á Administración das CCAA é materia que lle corresponde á súa potestade de autoorganización.

■ Doutra banda, xunto cos convenios que establecen verdadeiras obrigas xurídicas para as partes, hai outros que simplemente conteñen “unha declaración de intencións, unha vontade de cooperación, unha manifestación voluntarista sen connotacións obrigacionais”⁵⁰. Verbo destes convenios interadministrativos “non obrigacionais” o que existe é simplemente un compromiso político, por canto dificilmente o cumprimento destas obrigas poderá esixirse xudicialmente⁵¹.

O criterio esencial para diferenciar uns convenios dos outros será, precisamente, o do seu contido: se existe un compromiso concreto de realizar unha determinada obra, de achegar unha subvención ou de contribuír ó financiamento dunha actividade, atoparémonos diante dun convenio plenamente obrigatorio podendo instarse xudicialmente o cumprimento das obrigas que del resultan para os asinantes ou, no seu caso, esixí-las responsabilidade que derive do seu incumprimento.

Respecto destes convenios obrigatorios, a posibilidade do control xudicial é evidente, conforme non só co disposto no art. 8.3^a LPAC⁵² senón por imperativo do art. 106.1^a CE que lles encomenda ós tribunais o control da legalidade da actuación administrativa. Este é, ademais, un extremo xa afirmado pola xurisprudencia ordinaria mesmo con anterioridade á promulgación da LPAC, como mostra a STS do 16 de marzo de 1987 que, analizando a figura dos convenios interadministrativos, considera que neles os entes públicos asinantes actúan

“... como tales nunha situación de igualdade e coa intención de conseguí-la satisfacción de intereses comúns”.

Considera a sentenza que os convenios teñen natureza contractual, por canto expresan:

“... unha concorrencia de vontades sobre un mesmo obxecto e orientadas a unha específica finalidade”.

Mais é precisamente esa posición de igualdade das partes no convenio a que impide a aplicación das prerrogativas administrativas propias dos contratos administrativos, de xeito que está...

“... reservada ós tribunais a facultade impositiva en canto á execución do pactado, se non se leva a fin polas partes interesadas de común acordo”.

En conclusión, cando o convenio conteña compromisos certos –ou, como di o TS, “una concorrencia de vontades sobre un mesmo obxecto e orientadas a unha específica finalidade”, para máis alá das xenéricas de cooperación ou colaboración nun sector material determinado onde os dous entes asinantes concorran competencialmente–, por aplicación dos principios xerais dos contratos o cumprimento dos mesmos poderase esixir xudicialmente.

Desde o punto de vista financeiro, menos dúbidas aínda presenta o carácter de verdadeiras obrigas ou, desde outra perspectiva, de verdadeiros créditos contra a Facenda Pública, dos compromisos determinados ou determinables de financiamento ou de subvención contidos nun convenio interadministrativo, sempre que existe crédito orzamental previsto para os efectos, como consecuencia do art. 42 LXOrz. E mesmo, seguindo unha consolidada xurisprudencia, cando o compromiso de gasto non conte con cobertura orzamental ou esta non abonde para cubri-lo completamente, a Administración resultará obrigada a indemnizalo beneficiario desa subvención nula, pola vía da súa responsabilidade patrimonial⁵³.

Dentro aínda deste réxime externo dos convenios, dispón o art. 8.2^a LPAC que

“Os convenios de conferencia sectorial e máis cos convenios de colaboración realizados obrigarán as administracións intervinientes, desde o momento da súa sinatura, agás que neles se estableza outra cousa”.

Esta eficacia dos convenios desde o momento da súa sinatura, cómpre reputarlle-la limitada ás partes asinantes, pois para que sexa eficaz fronte a terceiros será precisa a súa publicación nos diarios oficiais correspondentes, tal e como prevé o parágrafo 3^o do art. 8.2^a LPAC⁵⁴.

O terceiro dos requisitos que establece o art.8.2^a LPAC –o da comunicación ó Senado dos convenios de colaboración e máis dos de conferencia sectorial–, non o hai que considerar como un requisito esencial para a validez ou a eficacia do convenio, tanto porque coa publicación do convenio nos diarios oficiais correspondentes xa se pode decata-lo Senado da súa existencia, canto porque a cámara alta non dispón de ningunhas facultades de control sobre os mesmos⁵⁵.

ε.2. Rexime interno.

A marxe de escasas normas autonómicas que regulan o proceso de formación da vontade respectiva para os efectos da realización de convenios ou outros aspectos dos mesmos (registro, etc.)⁵⁶, a regulación máis completa deste que denominamos ré-

xime interno dos convenios, é a contida no Acordo do Consello de Ministros, do 2 de marzo de 1990, que substitúe anteriores acordos da Comisión Delegada do Goberno de Política Autónoma do 13 de setembro de 1984 e do 18 de xuño de 1985.

Esta regulación "interna" estatal do réxime xurídico dos convenios de colaboración entre o Estado e as CCAA, atende ós seguintes extremos: a) autorización dos convenios; (b) subscripción, publicidade e seguimento dos convenios; (c) contido dos convenios; e d) canle orgánica para o cumprimento do propio acordo⁵⁷.

4. *Técnicas orgánicas: en especial, as conferencias sectoriais*

As conferencias sectoriais adoitan ser consideradas como o paradigma dos órganos de colaboración ou cooperación. Seguramente por esta razón, a LPAC dedicou o seu art. 5º ó establecemento dun amplo réxime xurídico das mesmas, completando o xa anteriormente disposto no art. 4 da LPrA⁵⁸. Sen embargo, esta "promoción" lexislativa da figura que, nun loable intento de supera-lo doutrinalmente tan deostado bilateralismo nas relacións entre o Estado e as CCAA, realiza o lexislador de 1992⁵⁹ non nos pode facer esquecer-la existencia e importancia doutros órganos bilaterais de cooperación, nomeadamente, as comisións bilaterais de cooperación entre o Estado e cada CA, órganos sen fins ou competencias sectoriais específicas e que, fóra do art. 69 da Lei de melloramento do Foro de Navarra⁶⁰, non contan con regulación de seu no ordenamento xurídico español⁶¹.

O art. 5 LPAC a penas fai referencia a unha das especies dentro do xénero dos órganos multilaterais de cooperación, ás conferencias sectoriais ou de primeiro nivel, definidas por Fernández Farreres⁶² como órganos colexiados compostos por representantes ó máis alto nivel político-administrativo do Estado e das CCAA, que teñen carácter sectorial, por bloques materiais homoxéneos, e que actúan como redes de discusión e fixación de liñas de actuación administrativa. Mais, xunto con estes, hai outros órganos multilaterais de cooperación⁶³, como son os órganos de segundo nivel⁶⁴ –formados por altos funcionarios do Estado e das CCAA que teñen como labor primordial preparar e discutir previamente os temas que van ser debatidos no seo dunha conferencia sectorial– e máis as comisións, relatorios ou grupos de traballo –formados por expertos estatais e autonómicos–, que teñen como función a análise das medidas administrativas concretas precisas para a execución dos acordos acadados no seo das conferencias sectoriais.

Atendendo á regulación do art. 5 LPAC, dispón este:

1^a. "Co fin de asegurar en todo momento a necesaria coherencia da actuación das administracións públicas e, no seu caso, a imprescindible coordinación e colaboración, poderá convocarse os órganos de Goberno das distintas comunidades autónomas en conferencia sectorial co fin de intercambiar puntos de vista, examinar en común os problemas de cada sector e as medidas proxectadas para afrontala ou resolvelos".

Polo tanto, as conferencias sectoriais configúranse, segundo dixemos, como órganos de carácter meramente deliberativo⁶⁵, formado por representantes do Estado –o ministro correspondente– e das CCAA –conselleiros– do máis alto nivel.

2^a. "A convocatoria da conferencia realizarase polo ministro ou ministros que teñan competencias sobre a materia que vaia ser obxecto da Conferencia Sectorial. A convocatoria farase con antelación suficiente e acompañarase da orde do día e, no seu caso, da documentación precisa para a preparación previa da conferencia".

De novo, esta alínea recolle unha solución xa establecida no proxecto de Lohapa, sancionada pola STC 76/1983, do 5 de agosto, que pasou portanto ó definitivo art. 4 LPrA. Nesta sentenza, e fronte á alegación do representante do Consell Executiu da Generalitat de Cataluña no sentido de que outorgarlle ó ministro ou ministros estatais o poder de convocatoria das conferencias sectoriais supoñía colocalas CCAA nunha situación de subordinación xerárquica a respecto do Estado, o TC negulle natureza xerárquica a este poder de convocatoria, lembrando ademais que:

"En calquera caso, non cabe discuti-la posición de superioridade que constitucionalmente lle corresponde ó Estado como consecuencia do principio de unidade e da supremacía do interese da Nación"⁶⁶.

Segue o art. 5 LPAC:

3^a. "Os acordos que se adopten nunha conferencia sectorial irán asinados polo ministro ou ministros competentes e polos titulares dos órganos de Goberno das comunidades autónomas. No seu caso, estes acordos poderán formalizarse sobre a denominación de Convenio de Conferencia Sectorial".

Precisamente, debido á natureza puramente deliberante das conferencias sectoriais, subliñada pola STC 76/1983 e recoñecida polos partidos políticos asinantes dos acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992⁶⁷, a única posibilidade que existe para que estas acadasen resultados prácticos, entendendo por tales compromisos da actuación das partes nelas representadas, é a formalización como convenios de colaboración dos acordos logrados no seu seo.

No ano 1994 déronse dous pasos importantes no camiño da cooperación orgánica institucionalizada entre o Estado e as comunidades autónomas: dunha banda, o acordo logrado na sesión do 30 de novembro de 1994 da Conferencia para Asuntos relacionados coas comunidades europeas, sobre "Participación interna das comunidades autónomas nos asuntos comunitarios europeos a través das conferencias sectoriais" e, da outra, o debate público sobre a institucionalización dunha conferencia de presidentes das comunidades autónomas e máis o do Goberno do Estado, suscitado pola proposta que o Presidente da Xunta da Galicia realizou no curso do primeiro debate sobre o Estado das Autonomías, realizado no Senado en setembro do ano pasado.

■ Con relación ó acordo primeiramente referido hai que subliñar os dous extremos máis relevantes que el mesmo presenta no relativo á cooperación orgánica entre o Estado e as comunidades autónomas:

1. O acordo, avanzando neste punto nas liñas marcadas no de 1992, de Institucionalización da Conferencia para Asuntos relacionados coas comunidades europeas, diseña un esquema de participación das comunidades autónomas na formación da vontade comunitaria do Estado que ten como canle principal as distintas Conferencias Sectoriais competentes por razón da materia. A tal fin, tanto na fase ascendente como na descendente de participación nos asuntos comunitarios, establece un procedemento marco cunha serie de mínimos que obrigatoriamente haberán de respectar as conferencias sectoriais e que, en todo caso, terá carácter supletorio dos procedementos aprobados por estas.

2. O acordo contén elementos importantes de promoción da cooperación horizontal entre as diferentes comunidades autónomas⁶⁸, ó facer depender na fase ascendente a fixación da posición negociadora inicial do Estado da existencia dunha posición común das comunidades autónomas competentes.

■ No tocante á proposta dunha conferencia de presidentes, chamada a culminar a rede de conferencias sectoriais e con funcións de carácter basicamente político (coordina-las conferencias sectoriais, participación nos asuntos relacionados coa Unión Europea, servir de instancia de diálogo e de deseño xeral da política autonómica), subliña-las novidade que no ámbito do dereito comparado representa⁶⁹, a simpatía coa que foi recibida pola doutrina⁷⁰ e, sen embargo, o medo a unha maior relegación dos lexislativos autonómicos que os termos en que a proposta se formula esperta.

III. Conclusiones


Con demasiada frecuencia, o principio de colaboración é aludido como panacea das “doenzas” que lle afectan ó desenvolvemento do Estado autonómico. As máis das veces invocacións retóricas, como as contidas nos acordos de febreiro de 1992, non son senón fumes que non deixan ve-los lumes que, ben por pudor, ben porque suporía entrar nun debate acerca da definitiva configuración do Estado español, semella convir agachar.

Non se quere dicir co anterior que a colaboración non deba ocupar un lugar sobranceiro no deseño do Estado, máis o lugar que lle corresponde. Nin menos mais nin tampouco máis. Polo tanto, os chamados á colaboración non poden ocultar que o problema fundamental da participación autonómica na formación da vontade estatal non estará resolvido ata que non exista un Senado verdadeiramente territorial –tanto na súa composición como nas súas funcións–, mentres que non se elimine a visión negativa e prexuízosa contra a colaboración horizontal que latexa no art. 145 CE e que, na miña idea, é en grande medida responsable da inexistencia dun tecido de relacións interautonómicas que agora, cando é preciso fixa-la posición estatal no proceso comunitario europeo de toma de decisións en materias que lles afectan ás CCAA, é preciso recuperar.

Tamén hai que denuncia-lo uso perverso que –quizais ó abeiro do vello aforismo “volenti non fit iniuria”– moitas veces se realiza dos instrumentos de cooperación, nomeadamente dos convenios, como medio para o Estado recuperar influencia e facultades en materias que, co BC na man, deberían corresponder por enteiro ás CCAA⁷¹, ou ben para limita-la conflictividade competencial, obxectivo loable que, sen embargo non debería implicar unha renuncia encuberta das CCAA ás súas competencias. Tamén é certo que a pouca confianza que o TC suscita nelas é un incentivo engadido para estas prácticas.

A euforia cooperativa tamén non nos debería levar a esquecer a primacía dos executivos a que un modelo como o alemán de federalismo cooperativo –sexa cal for o nome que a súa transposición ó Estado español reciba: Administración única ou Administración común– se dirixe fatalmente. E esta relegación dos legislativos a meros referendadores ou formalizadores de acordos conseguidos no nivel administrativo ou partidario –xa experimentada coa ampliación das competencias das CCAA do art. 143 CE, pactada en febreiro de 1992 polos dous partidos estatais maioritarios– para máis alá da subversión da división de poderes interna de cada unha das instancias en relación, su-

pón para as comunidades autónomas a transmutación cualitativa da súa autonomía: da posibilidade de elaborar políticas propias, á facultade de executar no seu ámbito territorial plans e programas deseñados polo Estado, polo xeral cunha moi cativa participación autonómica.

En fin, o lugar que lles corresponde ós mecanismos de cooperación só se atopará se, previamente, se realiza unha operación de redefinición do Estado autonómico que máis que mirar cara a fóra, volva á propia esencia, á razón básica que levou o constituínte de 1978 a considera-lo artellamento territorial do Estado como un dos problemas máis importantes para ser resolvido na CE. E esta razón era e segue a ser –eis o atranco fundamental que ó meu ver suscita a copia de modelos comparados que, como o alemán ou o americano, parten de causas distintas– o da plurinacionalidade do Estado español, que só dun xeito parcial e incompleto se recoñece na CE. Xa que logo, unha evolución coherente do sistema pasa primordialmente pola redefinición e a garantía dos ámbitos competenciais respectivos do Estado e das CCAA, que corrixa os excesos centralistas albiscables na xurisprudencia constitucional e que, solucionando os problemas derivados do proceso de integración europea, lles asegure ás CCAA a posibilidade real de formularen políticas propias sen limitalas a penas a executar, botando as especies típicas do país, decisións que o Estado envía precociñadas. 

A Coruña, agosto de 1995

¹ O presente traballo correspóndese substancialmente co relatorio presentado polo autor nas xornadas "Novas prerspectivas do sistema autonómico" que, realizadas polas EGAP, tiveron lugar en Cambados, os días 26 e 27 de xullo de 1995.

² Ou, en palabras da STC 37/1987, do 26 de marzo, "A autonomía significa precisamente a capacidade de cada nacionalidade ou rexión para decidir cando e como exerce-las súas propias competencias, no marco da Constitución e do Estatuto" (f.x. 10).

³ Por canto outros principios estruturais da organización territorial do Estado, como o de unidade (art. 2 e 8 da CE) e, en menor medida, o de solidariedade (art. 2 e 138 da CE), atopan a súa maior virtualidade no momento previo da distribución competencial, basicamente, ó lle determinaren a reserva ó Estado dos poderes suficientes para garanti-la vixencia dos tales principios.

⁴ Cfr., STC 214/1989, do 21 de decembro, FX 20.

⁵ Cfr., entre outras moitas, a STC 27/1987, do 27 de febreiro.

⁶ Neste sentido, certas expresións puntuais do principio tales como os deberes de información recíproca, reiteradamente afirmados desde a STC 76/1983, do 5 de agosto, e agora formulados na LPAC de 1992. É especialmente expresiva neste sentido, a STC 51/1993, do 11 de febreiro (relativa á Lei estremeña de coordinación de policía locais), na que se fai un resumo da doutrina constitucional neste punto:

"A existencia de deberes recíprocos de intercambio de información é, en xeral, unha consecuencia do principio de colaboración que debe presidi-las relacións entre calquera Administración territorial, derivado do modelo de organización territorial que a Constitución establece (...). Cómpre por tanto entender que, dado o carácter bilateral e recíproco de tal deber, que non xoga unicamente en relación co Estado nin tampouco implica unha indebida extensión das competencias autonómicas".

É precisamente esta, que nos saibamos, a primeira sentenza constitucional que alude directamente á regulación na LPAC das relacións interadministrativas, ó dicir:

"Neste mesmo sentido, a recente Lei 30/1992, do 26 de novembro, de réxime xurídico das administracións públicas e do procedemento administrativo común, ordena os principios de relación entre as administracións públicas, distinguindo entre facilitar información a outras administracións (art. 4.1.c), prestar cooperación e asistencia activas (idem, idem) e a coordinación de competencias (art. 18)".

⁷ Por canto a existencia de competencias en réxime de colaboración - vale dicir, a colaboración como criterio de repartimento competencial - é absolutamente excepcional no BC. A penas se poden sinalar os casos das competencias en materia de denominacións de orixe, que se adoitan configurar estatutariamente como competencias autonómicas en réxime de colaboración co Estado (así, o art. 33.2 do Estatuto de autonomía para Castela-A Mancha, ou o 12.d do Estatuto de autonomía para Asturias, ó que se refire a STC 209/1989, do 15 de decembro).

⁸ Neste sentido, claramente na STC 227/1988, do 29 de novembro, FX 2: "a proxección sobre un mesmo medio físico ou recurso natural de títulos competenciais distintos a prol do Estado ou das comunidades autónomas, impón a colaboración entre ámbalas dúas administracións".

⁹ Neste sentido, as STC 106/1987 e 13/1988, citadas por Cruz Villalón (Cfr., "La doctrina constitucional sobre el principio de cooperación", páx. 123, en Cano Bueso, coord., "Comunidades Autónomas e Instrumentos de

Cooperación Interterritorial”, Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 1990).

¹⁰ Cfr., f.x. 3.

¹¹ Cfr., f. x. 2.

¹² En palabras do TC “Un axeitado equilibrio entre o respecto ás autonomía territoriais e a necesidade de evitar que conduzan a separacións e compartimentos que descoñezan a propia unidade do sistema (art. 2 CE) pode realizarse a través da adopción de formas e fórmulas de coordinación e colaboración máis abertas e flexibles que a utilización exclusiva de intervencións normativas reguladoras que imponían determinadas condutas ou decisións. Respectando rigorosamente as competencias de execución das comunidades autónomas e sen introducir indebidamente formas de control directo ou xerárquico, debe admitirse a competencia do Estado, cando dispón de competencias normativas plenas para establecer, cunha finalidade coordinadora, condicionamentos no exercicio competencial, que só serían contrarios á orde constitucional cando, do punto de vista cualitativo ou cuantitativo, supoñan unha perda da autonomía de execución das comunidades autónomas”.

As consecuencias desta extensión das facultades estatais de coordinación son claras: dunha banda, limita-lo xogo dos instrumentos de cooperación –ou, cando menos, o seu xogo sen teren pendurada por riba deles a espada de Damócles da imposición unilateral– ós supostos de concorrencia competencial segundo o esquema bases-desenvolvemento e máis tamén a aqueles sectores da realidade social –como por exemplo o de defensa dos consumidores– onde se produce unha concorrencia de diferentes títulos competenciais estatais e autonómicos (no exemplo proposto, sanidade, comercio interior e lexislación mercantil. *Vid.* respecto disto a STC 202/1992, do 3 de novembro). Da outra, desde o punto de vista da división de poderes, suporá un maior protagonismo do Executivo estatal na medida en que eses mecanismos “máis flexibles e abertos” de coordinación, o liberan dos estreitos marcos materiais e formais dentro dos que debe opera-la potestade regulamentaria.

¹³ Velaquí, unha vez máis, as dificultades que para a súa xuridificación –é dicir, para se converter en algo máis que un consello ou un deber meramente moral– presenta o principio de colaboración.

¹⁴ Cfr., STC 187/1988, do 17 de marzo, f.x. 12 e, citando a anterior, a STC 13/1992, do 6 de febreiro, f.x. 7.

¹⁵ Cfr., STC 27/1987, do 27 de febreiro, f. x. 2.

¹⁶ Dicia o TC naquela ocasión que “o feito de integrar na LRBRLL semellantes previsións poderá merecer xuízos ben diversos, dado que non deixan de ser superfluas ó estableceren uns mandados que, mesmo non previstos, seguirían a ser igualmente efectivos” (f.x. 19).

¹⁷ Por exemplo, no art. 116 da Lei de costas: “As administracións públicas, as competencias das cales incidan sobre o ámbito espacial dixerado na presente lei, axustarán as súas relacións recíprocas ós deberes de información mutua, colaboración, coordinación e respecto daquelas”.

¹⁸ Cfr., f.x. 4.

¹⁹ “Información para a coordinación” expresamente prevista no art. 18.1^a da LPAC, onde se di que: “Os órganos administrativos no exercicio das súas competencias propias axustarán a súa actividade nas súas relacións con outros órganos da mesma ou doutras administracións ós principios establecidos no art. 4.1^a da lei, e coordinarana coa que lles puidese corresponder lexitimamente a estes, podendo solicitar para iso a información que precisen”.

²⁰ Cfr., f.x. 9, alínea a), parágrafo 3º.

²¹ Sen contarmos coas previsións que nese sentido se realiza tamén na lexislación sectorial ou nos convenios de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas, ós que faremos *infra* referencia detallada.

²² Art. 4.1.c: "Facilitarlles ás outras administracións a información que precisen sobre a actividade que desenvolvan no exercicio das súas propias competencias".

²³ "Prestar, no ámbito propio, a cooperación e a asistencia activas que as outras administracións puidesen solicitar para o eficaz exercicio das súas competencias" [art. 4.1ª.d) LPAC], deber xeral que presenta unha manifestación concreta para o caso da execución extraterritorial de actos administrativos, no art. 4.4ª LPAC, conforme co cal: "A Administración xeral do Estado, as das CCAA e mailas entidades que integran a Administración local deberán colaborar e auxiliarse para aquelas execucións dos seus actos que se precisen realizar fóra dos seus respectivos ámbitos de competencias".

²⁴ Con efecto, o parágrafo 5º, alínea 2ª, desta lei especifica os supostos nos que un órgano non vén obrigado a prestar auxilio: cando outro órgano o poida facer de forma notoriamente máis sinxela ou con gastos notoriamente menores; cando só poida facelo cun gasto desproporcionadamente elevado e, finalmente, cando como consecuencia do auxilio poña en perigo a execución das súas propias funcións.

²⁵ Segundo o cal "o responsable do ficheiro informatizado e quen interveña en calquera xeira do tratamento dos datos de carácter persoal están obrigados ó segredo profesional respecto dos mesmos e ó deber de gardalos, obrigas que subsistirán aínda despois de remataren as súas relacións co titular do ficheiro informatizado ó que se refire o art. 7º".

²⁶ Cfr., STC 201/1988, do 27 de novembro, f.x. 2, reproducido, entre outras, pola STC 13/1992, do 6 de febreiro.

²⁷ Vid. a STC 146/1986, do 25 de novembro, en materia de asistencia social.

²⁸ Cfr. a STC 13/1992, do 6 de febreiro e as sentencias nela citadas. Vid. os meus libros "Os límites ás competencias autonómicas de fomento", EGAP, Santiago de Compostela, 1992 e "Ayudas Públicas y Estado Autonómico", Universidade da Coruña, A Coruña, 1995.

²⁹ Vid., como proba desta afirmación, a STC 188/1989, do 16 de novembro, en materia de agricultura.

³⁰ Xa que o termo coordinación é tamén quen de ser entendido con diferentes acepcións: como principio, competencia que os entes superiores poden ostentar sobre os inferiores nunha organización estatal descentralizada, etc.

³¹ Como, pola súa parte, reconece directamente o lexislador. Neste sentido, a E.de M. da LRBRL sinala, na liña do preceituado despois polo art. 59.1º, que:

"As técnicas de relación entre as administracións públicas teñen de ter por obxecto máis ben, a definición do marco e dos procedimentos que faciliten o encontro e a comunicación (...), fundamentalmente voluntarios y de base negocial".

Pola súa banda, a E. de M. da LPAC recolle tamén unha similar profesión de fe cooperativa ó declarar que

"A cooperación é un deber xeral, a esencia do modelo de organización territorial do Estado autonómico, que se configura como un deber recíproco de apoio e mutua lealdade que non é preciso que se xustifique en preceptos concretos, porque non se pode impór senón acordarse, conformarse ou concertarse".

³² As razóns desta práctica inexistencia de relacións cooperativas horizontais entre as CCAA responde a diversas razóns, oportunamente advertidas pola doutrina:

¶ Dunha banda o bilateralismo que marca as relacións do Estado coas CCAA, sempre na procura de relacións privilexiadas, bilateralismo que, escusado é dicilo, produce un clima de reticencias e desconfianza interautonómica, clima que determinadas razóns políticas ou históricas xa propician bastante.

¶ Da outra, a propia regulación deste instrumento, ríxida e formalista de máis como para permiti-lo establecemento de canles fluídas de relación interautonómica. É evidente que esta regulación constitucional dos convenios entre CCAA transpira desconfianza - como xa demostra a súa localización sistemática na CE: xusto a seguir, no art. 145.1ª CE, da prohibición da federación entre CCAA.

³³ A cláusula transcrita inclúese nos convenios de cooperación para a restauración hidrolóxica-florestal de concas, subscritos entre o Icona e varias CCAA en 1985-1986. Estes convenios, por canto establecen un detallado réxime para o exercicio mancomunado das competencias estatais e autonómicas na materia de referencia, non dubidamos que serían dos que a doutrina citada *supra* no texto, non dubidaría en cualificar de normativos.

³⁴ En sentido análogo ó propugnado no texto, o informe emitido polos servicios xurídicos do Senado, a petición da mesa da mesma Cámara, en relación coa retirada unilateral que o actual goberno navarro anunciou do convenio entre esa comunidade foral e a CAPV, polo que se creaba un órgano de cooperación vasco-navarro. O citado informe considera que tal retirada unilateral do acordo "debe reputarse conforme ó dereito por non existir ningún obstáculo xurídico que o impida" (Cfr. *El País*, do 6 de novembro de 1996, páx. 28).

³⁵ Mesmo porque se así fose suporía derroga-los respectivos sistemas internos -estatal e autonómico- de división de poderes, obrigando o Goberno ó Parlamento a adoptar como lei unha norma determinada.

³⁶ Reparar, que en certo modo xa é significativa, na contraposición que este precepto establece entre convenio e norma.

³⁷ Cfr., "La distinción entre norma y acto administrativo", ENAP, Madrid, 1967, páx. 45 e ss.

³⁸ Para Alberti Rovira (cfr., "Los convenios de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas", *ADCP* nº 2, 1990, páx. 85 e ss.) a admisibilidade desta posibilidade depende inescusablemente dunha previsión constitucional expresa, non só polo que acontece no caso inverso a través do art. 150 CE, senón porque constitúe unha excepción tanto ó principio de indisponibilidade de competencias como ó principio de atribución estatutaria dos poderes das CCAA. En todo caso, se hai supostos de convenios nos que se lle atribúen funcións autonómicas ó Estado (caso da asunción estatal vía convenio da xestión de determinados impostos autonómicos, contra o pagamento dunha comisión sobre o arrecadado), e sobre os que a citada prohibición proxecta fundadas dúbidas de lexitimidade.

³⁹ Cfr., Alberti Rovira, "Los convenios ...", *cit.*, páx. 85 e 87.

⁴⁰ Vid. o comentario que da mesma fai Ruíz Robledo, cfr. "Sobre la naturaleza jurídica de los convenios entre Comunidades Autónomas", en *El Estado de las Autonomías*, Tecnos-Estudi General de Lleida, Madrid, 1991, páx. 76.

⁴¹ f.x. 1º.

⁴² Ídem nota anterior.

⁴³ f.x. 5º.

⁴⁴ Cfr., STC 95/1986, 96/1986 e 13/1992 entre outras.

⁴⁵ Cfr., STC 13/1992, do 6 de febreiro, f.x 7 e 10.

⁴⁶ Neste sentido, ningún dos nove convenios que se levan publicados este ano 1995 realizados entre Galicia e o Estado foi subscrito polos gobernos correspondentes, senón polos xefes dos respectivos departamentos competentes por razón da materia ou mesmo por autoridades de rango inferior. (Vid., a alínea 2ª da Resolución do Consello da Xunta do 8 de abril de 1991, DOG do 30 de abril).

⁴⁷ Esta previsión pode posibilita-lo cumprimento de determinadas estipulacións frecuentes nos convenios do estilo da seguinte tirada do Convenio do 5 de xullo de 1993, realizado entre a Dirección Xeral de Producións Agrarias do Ministerio de Agricultura, Pesca e Alimentación e o director xeral de Produción Agropecuaria e Industrias Alimentarias da Xunta da Galicia: "As cuestións litixiosas que puidese suscitar a aplicación do presente Convenio, serán solucionadas conforme ó principio sobre a materia (sic) resultante do capítulo II do Título Preliminar da LCE".

Se analizamos este cap. II do Título preliminar da LCE, repararemos inmediatamente na súa inaplicabilidade ós convenios de colaboración xa que, fundamentalmente, ¿quen será o órgano de contratación titular das prerrogativas aí reguladas?

⁴⁸ Así por exemplo, os acordos ós que *infra* faremos referencia, acadados na Conferencia para asuntos relacionados coas comunidades europeas.

⁴⁹ Cfr., "De las Administraciones Públicas y sus relaciones", en *Comentario sistemático a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*", Carpieri, Madrid, 1993, páx. 74 e 75.

⁵⁰ Cfr., Martín Rebollo e Pantaleón Prieto, "Exigibilidad de los convenios interadministrativos y consecuencias patrimoniales de su incumplimiento", en "Estudios Jurídicos en memoria de Luís Mateo Rodríguez", Universidade de Cantabria, Santander, 1993, páx. 310. Este sería o caso do Acordo da Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas comunidades europeas, do 29 de outubro de 1992, relativo á institucionalización da devandita conferencia, que no seu punto 6º e último dispón:

"Consonte coa natureza política deste acordo, considérase que a vontade que se manifesta na súa formalización permanece suxeita exclusivamente ó mantemento da mesma", de tal xeito que a vontade contraria ó acordo expresada por algunha das partes determina sen máis, sen posibilidade de reclamar xudicialmente o cumprimento do acordo, o desistimento do mesmo. Esta é, ademais, unha conclusión que se podía tirar lóxicamente do contido do acordo sen necesidade da precisión deste punto 6º, xa que, ¿como reclamar xudicialmente o cumprimento de compromisos como o de "mante-la periodicidade nas súas reunións", ou a "asistencia regular dos seus membros", ou "residir na conferencia aquelas cuestións propias do seu ámbito temático", ou "propiciar que as cuestións nas que se aprecie a necesidade dunha decisión común se solucionen por medio de acordos, a eficacia vinculante dos cales para cada unha das administracións resultará da súa subscrición polas partes que o decidan face"?

⁵¹ Así por exemplo, os convenios entre o MTSS e diferentes CCAA durante 1985, 1986 e 1987 para a coordinación da política de emprego, nos que simplemente se establece un marco xeral de cooperación entre o organismo estatal e os autonómicos para o estudo e desenvolvemento de diferentes programas nese eido.

⁵² "As cuestións litixiosas que poidan xurdir na súa interpretación (dos convenios regulados nos art. 6, 7 e 8 LPAC) e cumprimento, sen prexuízo do disposto no art. 6.3ª, serán de coñecemento e competencia da xurisdición contencioso-administrativa e, no seu caso, da competencia do Tribunal Constitucional".

⁵³ Así, entre outras, a STS do 25 de xuño de 1987, na que, partindo da concepción –que nós mantemos– da subvención como acto declarativo de dereitos, declara o Tribunal que esta expectativa creada se non pode deixar:

“... inane pola simple razón de que as dotacións orzamentarias queden esgotadas, pois iso supón a frustración dun dereito que nace no destinatario da norma que lles dá cumprimento ás esixencias legais para resultar acreedor do dereito nelas establecido”.

54 “Ámbolos dous tipos de convenios deberanse publicar no *Boletín Oficial do Estado* e máis no Diario Oficial da comunidade autónoma correspondente”.

55 Ou, polo menos, isto era o que maioritariamente se mantiña ó tempo da entrada en vigor da LPAC e que, na miña idea, se pode perfectamente manter trala reforma do Regulamento do Senado feita o 11 de xaneiro de 1994, xa que o novo art. 56 deste, relativo ás funcións da Comisión xeral das comunidades autónomas, recolle na súa letra e) a de “ser informada polo Goberno dos acordos que se realicen entre el e as comunidades autónomas”, mais sen ligar ningunha competencia decisoria a este simple coñecemento.

56 Entre elas a Resolución do Consello da Xunta de Galicia do 8 de abril de 1991 (*DOG* núm. 82, do 30 de abril), relativa á realización, modificación e prórroga de convenios de cooperación con outros entes públicos ou particulares.

57 O contido deste acordo axústase ó esquema que segue:

a) Con carácter xeral, establécese a autorización previa da Comisión Delegada do Goberno para Política Autonómica (en diante, CDGPA), autorización que se realiza unha vez elaborado o proxecto de convenio correspondente e xa concertado o seu texto coa CA de que se tratar. Para o cumprimento deste trámite de autorización, a unidade promotora do convenio haberá de enviarlle o texto do mesmo á secretaria de Estado para as administracións territoriais do MAP. Especialmente cando o convenio envolva unha nova liña de colaboración, o seu texto haberá de se acompañar dunha memoria expresiva dos seus “antecedentes e obxectivos, compromisos de colaboración dexergados e razóns que xustifican a súa subscripción”. Na memoria acreditarase tamén o cumprimento dos trámites previos de carácter preceptivo, nomeadamente, o informe do Servicio Xurídico verbo dos aspectos xurídicos do convenio.

O proxecto de convenio será obxecto de informe pola secretaria de Estado para as administracións territoriais acerca do previsto no acordo, cuestións da súa competencia e, en xeral, sobre o axeitamento do convenio á política governamental en materia de colaboración coas CCAA.

Tras deste informe preceptivo –e incorporando ó texto do convenio, en caso de acordo da unidade promotora do mesmo, as observacións realizadas pola Secretaría de Estado para as administracións territoriais ou, en caso de discrepancia, achegando esas observacións–, a Secretaría de Estado submeterá o proxecto de convenio á CDGPA.

Este mesmo procedemento observarase nos supostos de mudanzas substanciais dun convenio en vigor, entendendo por tales as modificacións dos ámbitos “subxectivo e materiais do convenio, a substitución das técnicas de colaboración e a alteración dos compromisos de financiamento” e tamén nos casos de prórroga de convenios autorizados a vixencia dos cales rematase.

En canto ás especialidades do réxime de autorización, estas refírense a determinadas clases de convenios de colaboración:

¶ Convenios para os que se prevexa a subscripción xeneralizada por varias CCAA: neste caso, autorizado o proxecto de convenio, a subscripción deste con cada CA terá carácter automático.

¶ Cando se trate de convenios de subscripción xeneralizada que conteñan compromisos financeiros para a Administración do Estado, “a unidade promotora deberá presentalos dentro dun programa para efectos de que

a Comisión o examine no seu conxunto". Este programa acompañarase dunha memoria xustificativa dos obxectivos do mesmo, dos criterios de distribución territorial dos compromisos financeiros a cargo da Administración do Estado e as variacións que se poidan introducir para determinadas CCAA. Neste caso, a aprobación do programa pola CDGPA determinará o carácter automático da autorización do convenio con cada CA.

b) Fóra do caso de delegación, os conveios serán subscritos, por parte da Administración do Estado polo ministro ou presidente ou director do Organismo Autónomo ou Entidade da Seguridade Social que corresponda.

Subscrito o convenio, o departamento ministerial correspondente ordenará a súa publicación no *BOE*. Así mesmo, a unidade promotora do convenio remitiralle unha copia desta á Secretaría de Estado para as administracións territoriais, para os efectos da súa constancia e rexistro.

No tocante ó seguimento dos convenios, as unidades promotoras dos mesmos informarán periodicamente a CDGPA a través da Secretaría de Estado para as administracións territoriais da execución dos convenios e, especialmente, do cumprimento dos compromisos financeiros que conteñan. Esta información realizarase a través dun informe que se remitirá o primeiro trimestre de cada ano sobre o cumprimento dos convenios vixentes; comunicando as denuncias dos convenios subscritos e demais incidencias que se produzan na súa execución e máis tamén cumprimentando os cuestionarios que periodicamente remita o MAP.

c) Polo que atinxe ó contido dos convenios, os puntos 11º e 12º do Acorde establecen un contido normalizado dos mesmos substancialmente coincidente co establecido no art. 6.2ª da LPAC. Deste xeito, haberán de determinar cando menos os seguintes elementos:

¶ Títulos competenciais que fundamenten a actuación en réxime de colaboración así como as razóns que a motivan.

¶ Organos asinantes.

¶ Obxecto do convenio, é dicir, bases, obxectivos e ámbitos materiais do réxime de colaboración. Respecto disto, o punto 11º do acordo dispón:

"A prol dun mellor artellamento das relacións de colaboración entre o Estado e as comunidades autónomas e co fin de evita-la súa excesiva fragmentación, os convenios que se promovan tenderán a dexergar de forma completa unha área sectorial específica e a comprender, co maior grao de integración factible, as diversas técnicas de colaboración: de asistencia técnica, de apoio instrumental, de coordinación no exercicio das respectivas competencias e de cooperación ou actuación conxunta".

¶ Definición dos obxectivos de asistencia técnica, coordinación e actuación conxunta previstos para facer efectiva a colaboración prevista nos correspondentes compromisos.

¶ Réxime de financiamento: expresión das contías dos compromisos financeiros, periodificación e identificación orzamentaria ou, no seu caso, dos instrumentos de determinación diferida das mesmas (criterios de distribución, etc.).

¶ Mecanismos de seguimento da execución do convenio, no seu caso a través do establecemento de órganos mixtos.

¶ Vixencia, prorrogabilidade e mecanismos de denuncia e de solución de controversias.

d) O punto 13º do convenio dispón que para facilita-lo cumprimento do acordo, as unidades promotoras dos convenios manterán as súas relacións coa Secretaría de Estado para as administracións territoriais a través da Secretaría Xeral Técnica ou centro directivo que teña encomendadas as relacións coas administracións territoriais.

⁵⁸ Dispón o art. 4 LPrA.:

1. "Co fin de asegurar en todo momento a necesaria coherencia da actuación dos poderes públicos e a imprescindible coordinación, reuniranse de forma regular e periódica, polo menos dúas veces ó ano, conferencias sectoriais dos conselleiros das distintas comunidades autónomas e do ministro ou ministros da área, baixo a presidencia dun destes, co fin de intercambiar puntos de vista e examinar en común os problemas de cada sector e as accións proxectadas para enfrontalos e resolvelos".

2. "A convocatoria realizarase polo ministro competente, ben se trate de reunións ordinarias ou das extraordinarias que se realizaren para o tratamento de asuntos que non admitan demora. Neste último caso, a convocatoria poderá tamén formularse a instancia dalgún dos seus membros".

⁵⁹ Recollendo o convindo nos acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992, nos que se definían as conferencias sectoriais como:

"o medio habitual e normal, en termos de relación institucional, para artellar as actuacións das diversas administracións públicas" (punto 2º, alínea 3ª), comprometéndose polo tanto os partidos políticos asinantes a promover: "a constitución de conferencias naquelas áreas que aínda carecen deste instrumento e as partes que consideren necesarias" (punto 2º, alínea 4ª).

⁶⁰ Segundo o cal:

"Tódalas discrepancias que se susciten entre a Administración do Estado e a Comunidade Foral de Navarra verbo da aplicación e interpretación da presente Lei orgánica serán formuladas e, no seu caso, resolvidas, por unha xunta de cooperación integrada por igual número de representantes da Deputación foral e da Administración do Estado, sen prexuízo da lexislación propia do Tribunal Constitucional e da Administración de Xustiza".

Precepto que como se ve, prevé un órgano específico de colaboración bilateral asimilable ás comisións bilaterais de cooperación, se ben respondendo tamén ás peculiaridades do réxime foral navarro, e á concepción que nesa comunidade se ten da Lei de reintegración e melloramento do réxime foral como lei pactada entre Navarra e o Estado.

⁶¹ Os acordos autonómicos do 28 de febreiro de 1992, entre o PSOE e o PP fan referencia, dentro do punto 2º – "desenvolvemento do principio de cooperación" – ás comisións bilaterais de cooperación, dicindo respecto delas (alínea 1ª):

"O desenvolvemento da cooperación a través das relacións multilaterais complementase coa existencia de relacións bilaterais de cooperación, dándolle pleno sentido ó principio de cooperación na medida que, mediante o desenvolvemento dos instrumentos bilaterais, non se lles pode dar resposta ós asuntos específicos de cada comunidade autónoma.

A experiencia derivada das comisións bilaterais de cooperación entre as representacións das institucións estatais e autonómicas, para atender asuntos específicos de cada comunidade autónoma, leva a valoralas como o estrato político máis axeitado para o seu tratamento con cada unha delas.

As comisións bilaterais de cooperación constitúen o instrumento máis efectivo para realiza-lo intercambio de información, negociacións e acordos para darlles resposta ás necesidades derivadas das peculiaridades xeográficas, culturais, lingüísticas ou do contido estatutario de cada comunidade autónoma".

⁶² Cfr., "El principio de colaboración Estado-Comunidades Autónomas y su incidencia orgánica", en *Organización Territorial del Estado: Comunidades Autónomas*, T. II, IEF, Madrid, 1984.

⁶³ Para unha exposición sintética da tipoloxía, composición e funcións destes órganos "menores" de cooperación, *vid. El Estado de las Autonomías*, MAP, Madrid, 1993, páx. 126 a 130.

⁶⁴ Por exemplo, o parágrafo 2º do punto 2º do Acordo do 29 de outubro de 1992, de institucionalización da Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados coas comunidades europeas, prevé a creación dunha comisión

de coordinadores de asuntos comunitarios europeos, como órgano de apoio desta. Esta comisión de expertos intégrase, por parte da Administración do Estado, por senllos directores xerais, un da Secretaría de Estado para as comunidades europeas e outro da Secretaría de Estado para as administracións territoriais, e, por parte das CCAA, por un director xeral ou outro cargo nomeado polo Conselleiro ou membro da sinalada Conferencia Sectorial.

⁶⁵ Como non podía ser doutro xeito de repararmos no dito polo TC na súa sentenza do 5 de agosto de 1983, fundamento xurídico 3º:

“[As conferencias sectoriais] non poden substituí-los órganos propios das comunidades autónomas nin as súas decisións poden anula-las facultades decisorias dos mesmos. Teñen que ser órganos de encontro para o exame de problemas comúns e para a discusión das oportunas liñas de acción”.

⁶⁶ Cfr., f. x. 13º.

⁶⁷ Cfr., punto 2º, parágrafo 3º, no que se afirma, parafraseando o TC, que

“Este deber de colaboración (Sentencia 1/1982) ó que están sometidos reciprocamente o Estado e as comunidades autónomas, non implica extensión ningunha das competencias. O Estado non o pode tratar de impoñer por medio da adopción de medidas coercitivas, senón buscando para as que teña de adoptar trala conformidade das comunidades autónomas competentes, que por esta vía participan na formación da vontade estatal (sentencias 80/1985 e 96/1986)”.

⁶⁸ Vid., *supra* nota 31.

⁶⁹ Por canto na Conferencia de ministros-presidentes dos Länder alemáns non participa o chancelero federal, senón que é un exemplo típico de cooperación horizontal (Sobre a mesma *vid.* ALBERTI ROVIRA, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, CEC, Madrid, 1986, páx. 465 e ss.).

⁷⁰ AJA –cfr., a “Valoración General” do *Informe Comunidades Autónomas* 1994, IDP, Barcelona, 1995, páx. 41 e ss.– considera a relativa á Conferencia de Presidentes como a moción máis importante, xunto coa de reforma constitucional do Senado, das aprobadas polo Senado como consecuencia do debate sobre a situación do estado das autonomías.

⁷¹ O exemplo fornecido polos numerosos convenios de colaboración en materia de asistencia social son ben expresivos respecto disto.